مقياس السياسات العامة المقارنة

محاضرات السنة الثانية ماستر إدارة محلية

تمهيد : تعد العلوم السياسية إحدى الحقول المعرفية التي لا تعرف الوقوف عن الاتساع والتشعب ، نتيجة تجدد مواضيعها ، ذلك أنها في كل فترة تاريخية يستجد فيها اهتمام الباحثين بقضية من قضاياه ، والتي تشهد ميلاد وتطور ملحوظ على أرض الواقع ، وتعد السياسات العامة إحدى تلك الظواهر البحثية التي ساهمت في اتساعه ، باعتبارها فرع من فروع الإدارة العامة.

وقد بدأ تسليط الضوء على السياسات العامة ، من قبل مفكري العلوم السياسية في سبعينيات القرن الماضي ، إثر جملة من العوامل الموضوعية التي جعلت من قضايا السياسة العامة تطرح نفسها على ارض الواقع ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم أوربا ، وبعدها في باقي البلدان الأخرى ، وقد ساهم هذا الاتساع للعلوم السياسية في ارتباطه بعلاقات وطيدة مع الكثير من العلوم الأخرى ، لذا تعبر السياسات العامة عن عمق العلاقة بين العلوم السياسية وبقية العلوم الأخرى ، وهي علاقة متغيرة ومتطورة بإستمرار ، وذلك لتوسع مجالات تدخل السياسيات العامة ، ولا يمكن أن نعرف حدودا معرفية للعلوم السياسية ، إلا بقدر ما نتعرف على المدى الذي تصل إليه السياسات العامة .

وقد اشتغل الفكر السياسي في موضوع السياسات العامة باتجاهات أساسية هي :

1 -الاتجاه النظري والمفاهيمي : والذي انصب على تحديد مفهومها و النظريات المفسرة لها.

2 -الاتجاه الميداني: لمعرفة الامتدادات الواقعية لهذه السياسات العامة (الصحة ، السكان ، البيئة، الثقافة...الخ) ، وهو الامتداد الذي فرض تواجد العلوم السياسية عبر هذا الفرع في معظم مجالات الدولة والمجتمع ، وهو التواجد الذي وطد علاقته بكافة العلوم الأخرى ، التي تتخذ من مجال معين موضوع من مواضيع اهتمامها ودراستها

3 -الاتجاه المنهجي : الذي عكف عليه الفكر السياسي لإذلال الصعوبات البحثية في هذا الميدان الجديد ، وهو الاتجاه الذي إستند في بحوثه على المناهج الكمية في البداية ، تأثرا بالنتائج الدقيقة التي حققتها في علم الاقتصاد خاصة ، وبعدها عمد إلى دراسة السياسات العامة على ضوء النماذج الكيفية التي تنصرف إلى تحديد الفواعل الرئيسية فيها ، ودراسة دورها القيمي في صياغة قراراتها ، كما استخدمت منهجية المقارنة كمنهج فعال لفهمها وتحليلها ، واستخلاص النظريات والنماذج والأطر الفكرية لدراستها ، وهي الاتجاهات التي يمكن الاطلاع عليها لفهم المادة ، وفي هذه المحاضرات نقتصر على تناول المحورين التاليين:

المحور الأول: ماهية السياسات العامة ، والأطر النظرية المفسرة لعملياتها ونشاطها .

المحور الثاني: الإطار المنهجي المقارن ، المؤطر لأبحاث السياسات العامة.

ماهية السياسات العامة والأطر النظرية المفسرة لعملياتها ونشاطاتها:

تعد السياسات العامة من الظواهر السياسية التي تعددت فيها زوايا النظر ، وهو التعدد الذي أنتج تعاريف متباينة بتباين المتغيرات والنقاط المركز عليها ، وهو ما يعني أن ميدان البحث في حقل السياسات العامة ، ميدان شاسع ومثمر على الصعيد العلمي والعملي ، من خلال توسيع موضوعات علم السياسة التي يتصدى لها بالبحث ، أو سائر العلوم الأخرى ، ويمكن عرض تعاريف السياسات العامة وفق مختلف هذه الزوايا على الشكل التالي :

تعريف السياسات العامة من زاوية النشاط الحكومي : تنطلق الجهود التعريفية التي بذلت في هذه الزاوية لتعريف السياسات العامة ، من المفهوم الكلي لمعنى السياسة على أنها علم دراسة الحكومة ، ودراسة عملية الممارسة السياسية ، ودراسة المؤسسات السياسية والسلوك السياسي ، وهو المعنى الذي أسست له المدرسة السلوكية في علم السياسة.

إن بدايتنا في تعريف السياسات العامة بهذه الزاوية دون بقية الزوايا الأخرى ، كون زاوية النشاط الحكومي هي التي يلامسها العقل في أول محاولة له للتعريف بالسياسات العامة ، باعتبارها نشاط سياسي قابل للملاحظة بشكل جلي ، فالنظر إلى السياسات العامة على أنها نشاط حكومي يوحد العقل العامي والعقل العلمي ، غير أن هذا الأخير يختلف عن الأول في كونه يغوص في تفاصيلها وجزئياتها ، وفي هذا الصدد نجد التعاريف التالية :

تعريف توماس داي : " السياسات العامة هي اختيار الحكومة لما تفعله وما لا تفعله ضمن مجال معين".

إن هذا التعريف يفترض أن الحكومة هي صاحبة الرأي النهائي في صناعة قرار السياسات العامة ، حتى و إن كان مشروع هذا القرار من اقتراح و مساهمات فاعلين سياسيين خارج الدائرة الحكومية ، من خلال احتفاظها بحرية الاختيار لكل السياسات التي تجسد رؤيتها لخدمة الصالح العام ، عن طريق أوامرها بالتصرف باتجاه معين ، و أعمالها المنسقة التي تصدر عن طريق القادة الحكوميين ، والتي تتمثل في المراسيم التشريعية ، والتنفيذية ، والقرارات المفصلة لها ، والمنظمة ، والضابطة لمختلف مجالات الحياة العامة ، أو من خلال أوامرها بالانتهاء عن تصرفات غير مرغوبة من قبلها .

واحتفاظها بحرية الاختيار هذا ، يشمل أيضا الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ، ولا يشمل التصرفات والأعمال العفوية التي تصدر من قبل المسئولين الحكوميين ، ولا الأعمال التي تنوي الحكومة القيام بها ، والتي تلجأ إليها الحكومات في خطاباتها السياسية ، في إطار خطاب النوايا من أجل كسب التأييد ، وزيادة منسوب شرعية وجودها ، كما احتفظت لنفسها أيضا بحق اختيار ما لا ترغب في فعله من البدائل المطروحة على طاولتها ، والتي يتيحها لها فهمها عن قصد وتبرير منها ، وقد يمتد هذا الحق الاختياري للحكومة إلى تفضيلها الالتزام بالصمت وعدم التدخل إزاء مشكلات السياسة العامة ، التي يطرحها الواقع اليومي المعاش عن قصد منها ، نتيجة إعتبارتها وحساباتها الخاصة ، فالسياسات العامة بهذه الأبعاد هي المترجمة لماهية أفكار الحكومة بالفعل ، أو النهي ، أو الامتناع عن التدخل عن قصد منها في المجالات المختلفة للمجتمع ، لذا نجد توماس داي يعرف السياسات العامة مرة أخرى على أنها " توضيح لماهية أفكار الحكومة " .

كما نجد له تعريف أخر لها بأنها " عملية تضبط السلوك وبيروقراطيات التنظيم وتوزيع المنافع ، واستحصال الضرائب وغير ذلك" ، وهو التعريف الذي يركز على العمليات التي تنصب على ضبط أجهزة الدولة لتحديد هيكلها التنظيمي ، وبنيتها الهيكلية ، والقوانين التي تحكم السلوك الإداري للمستخدمين ، في مهمتهم التوزيعية للقيم والمنافع التي

تستخرجها من عند المواطنين على شكل ضرائب ورسوم ، أو توزيع الثروة التي تحصل لها عن طريق الفعل الإستخراجي من خلال الاستثمارات العامة.

ومن نفس موقع النظر نجد "كارل فريدريك" يعرفها بأنها : " مجموعة القرارات الحكومية المتضمنة لكل ما يجب أن يعمل أو لا يعمل ، في ظل معطيات الأوضاع القائمة فيها ".

إن هذا التعريف يتفق مع التعريف السابق في أن السياسات العامة هي قرار العمل أو عدم العمل الحكومي ، غير أنه يضيف ويوضح أن القرارات الحكومية ، سواء بالفعل أو الامتناع عن الفعل تحدده الظروف التي تتواجد فيها الحكومة ، وهو ما يعني أن المعرف لها يدخل قرارات السياسة العامة في إطار الممكن ، والتي تسمح به الظروف المحيطة بالحكومة ، بعكس التعريف الأول الذي لم يشر إلى هذا القيد الظرفي للحكومة ، والذي يوحي على أن قرار السياسات العامة قد يكون من الرؤية الفوقية للحكومة لكيفية التدخل في الشأن العام ، دون مراعاة الظروف المحيطة بالقرار.

وبطريقة أكثر تفصيلية نجد تعريف "جيمس أندرسن" الذي يرى في السياسات العامة على أنها " طريقة عمل هادفة ، يتبعها منفذ ، أو منفذون ، في تعاملهم مع مشكلة ، أو مسألة ذات اهتمام بارز ، تندرج في إطار ما هو واقع فعليا " ، فالسياسات العامة حسب هذا التعريف هي طريقة تدخل السلطة التنفيذية ، في كيفية معالجة المشكلات المطروحة في المجتمع ، ويؤكد التعريف أن ، ليست كل المشكلات الاجتماعية هي محل اهتمام الحكومة ، بل لا بد أن تكون ظاهرة ملفتة للنظر ، من خلال بروزها كانشغال اجتماعي حقيقي ، لا مفتعلة من جهة معينة بشتى الطرق والوسائل ، وهو الانشغال الذي يضفي على السياسات العامة صفة العمومية ، ويلعب الإعلام دورا بارزا في جعل مشكلات السياسة العامة ظواهر ملفتة للنظر، وهو ما يحتم على السلطات التنفيذية تفعيل آليات تقصي الحقائق على أرض الواقع .

ويذهب (D.kousoulas) للقول أن السياسات العامة " هي تلك القرارات والخطط التي تضعها الهيئات الحكومية من أجل معالجة القضايا العامة في المجتمع".

إن هذا التعريف يركز على أفعال الحكومة المقرر إنجازها ، لا تلك التي تمتنع عنها ، بقوله أنها قرارات وخطط ، فالفعل المرغوب في انجازه ، هو الذي يحتاج إلى قرارات وخطط ، وهو هادف ، ومقصده معالجة القضايا العامة في المجتمع ، وعمومية قضايا المجتمع ، تقتضي أن تمس غالبية أفراد المجتمع التي تعيش في إقليم الدولة ، بما يعود عليهم بالمصلحة والفائدة ، غير أن معرفي السياسات العامة لم يقتصر نظرهم بالزاوية الحكومية ، بل عمدوا إلى النظر إليها على أنها تلخص ميزان القوة داخل الدولة والمجتمع ، وهي النظرة التي نستعرضها فيما يلي :

تعريف السياسات العامة من زاوية القوة : إن المشتغلين بالبحث عن ماهية السياسات العامة وفق هذه الزاوية تكشف عن مفهومهم لموضوع علم السياسة ، والمتمثل في السلطة والقوة والتأثير ، بعد ما كان موضوعه التقليدي هو الدولة وأجهزتها المؤسساتية والحكومية.

فتعريف السياسة العامة وفق هذا المنظور ، ينصرف إلى تحديد وقراءة خيارات الفواعل التي لها تأثير في صياغة قرارات ، ونشاطات ، وتحرك الحكومة في هذه الحالة ليس تجسيدا لإرادتها وخياراتها السياسية في الفعل ، أو عدم الفعل ، بل هو تجسيد للإرادة هؤلاء الفواعل المؤثرة ، وهو التأثير الذي يعكس إمكانيته في الحصول على القيم والامتيازات الهامة له ، عن طريق التأثير على قوة الفواعل الآخرين ، وكذا قوة الحكومة ، وبهذا فالسياسة العامة وفق هذه الزاوية والرؤية ، هي انعكاس لوجهة نظر ، أو إرادة النفوذ ، والقوة ، لهؤلاء الذين يسيطرون على مفاصل النظام السياسي ومؤسسات الدولة المختلفة.

إن أنصار هذا التوجه التعريفي للسياسات العامة ، يعبر عن رغبتهم في الابتعاد عن الصورة المثالية للدولة ، والحكومة ، والنزول بعلم السياسة وموضوعه إلى أرض الواقع ، لجعله أكثر واقعية ، وأكثر تصويرا وتبيانا لسير عمل الحياة العامة ، وما يكتنفها من صراعات ، وتدافع ، وتفاعل ، وهي وجهة نظر فعالة في تسيير النشاط الحكومي ، ويعتبر "هارولد لاسويل" من الرواد المؤسسين لهذه النظرية من خلال طرحه لأسئلته الشهيرة بأن السياسة العامة هي " من يحوز؟ على ماذا ؟ ومتى ؟ وكيف ؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد ، والمكاسب ، والقيم ، والمزايا المادية والمعنوية ، وتقاسم الوظائف ،

والمكانة الاجتماعية ، بفعل ممارسة القوة والنفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوذ ين على مصادر القوة.

وبذات الحيرة ونفس المنوال ، اتجه كل من " مارك ليندنبيرك "، "وبنيامين كروسبي" لتعريف السياسات العامة بأنها : "عملية نظامية ، تحظى بمميزات ديناميكية ، متحركة ، للمبادلة ، والمساومة ، والتعبير عمن يحوز ؟ على ماذا ؟ ومتى ؟ وكيف ؟ كما تعبر عن ماذا يريد ؟ ومن يملكه ؟ وكيف يمكن أن يحصل عليه ؟

إن السؤال من يحوز ؟ يفتح الذهن للبحث عن هوية الفواعل السياسية التي لها القدرة والنفوذ ، للتأثير على صناع السياسات العامة ، وجعلها تتخذ قراراتها في صالحهم ، وهو ما يحيلنا إلى جماعات الضغط ، والمصالح ، والرفاق ، التي تقترب إلى السلطات الحكومية لاستصدار سياسات عامة تخدم مصالحهم ، وهويتهم ، ومرجعيتهم السياسية.

أما السؤال الثاني المطروح على ماذا ؟ فهو يبحث عن طبيعة المصالح التي يسعى إليها الفواعل السياسية لجنيها بالاقتراب إلى الدوائر الحكومية ، وهي المصالح الواقعية التي تترجم لنا أهدافها وغاياتها.

وعن الاستفهام المطروح بـ متى ؟ فهو يبحث في الظروف التي تحيط بصانع القرار ، والتي تجعله في موقع استجابة لطلبات هذه الفواعل في السياسات العامة.

وفي الأخير فان التساؤل بـ كيف؟ يحدد الطريقة التي تأثر بها هذه الفواعل على صناع قرار السياسات العامة ، فالتعريفين بتركيزهما على موضوع السلطة ، والقوة ، لفرض قرارات الفواعل في السياسة العامة ، يؤكدان من جهة أخرى ، على المنطلق البرغماتي الذي من أجله توضف القوة بمختلف مواردها ، فهو اتجاه عملي يخضع لعمليات الأخذ والشد ، والمساومة ، والصراع ، والفرض ، وهي الطرق المختلفة التي يلجأ إليها الفواعل للتأثير على صناع السياسات العامة ، لاستصدارها لصالحهم.

فطريقة المساومة كإحدى الطرق المنتهجة من قبل الفواعل ، هي عملية تفاوض بين الفاعلين وصناع السياسة العامة على حل مقبول لمصلحة أهدافهما ، وبالتالي فهي حل تتم بموجبها التوصل إلى مبادلات مفيدة لكلا الطرفين ، وفق قاعدة (خذ وأعطي) ، وهي تتم بين جماعات المصالح والساسة ، أو البيروقراطيين والحكومة ، أو أعضاء البرلمان فيما بينهم ،

في إطار التحالفات ، أو حتى بين دولتين في علاقة اعتماد متبادل ، وتلجأ هذه الأطراف عموما إلى المساومة من منطلق أن ، أي اتفاق يحصل ، أفضل من عدم الاتفاق في السياسة العامة ، وقد تكون المساومة ضمنية أو صريحة ، من طرف الفواعل الرسمين ،وغير الرسمين في السياسة العامة .

ومن الانتقادات التي وجهت للنظر إلى السياسات العامة من هذه الزاوية ، هي جعل السلطة الموضوع الرئيسي لفهم السياسات العامة ، واتخاذها غاية في حد ذاتها ، في حين أن السياسات العامة هي في حقيقتها ، أداة في خدمة أهداف الدولة ، والمجموعة الوطنية ، فدراسة الحاجات الإنسانية التي تتولى الدولة تأمين سدها ، ذات أهمية تفوق دراسة المؤثرين فيها ، وطرق تأثيرهم ، وبهذا فالتعريف وفق هذه الرؤية يتجاهل نقطتين أساسيتين هما:

1 -الحكومة ووظائفها ، لصالح الفواعل السياسية ، وطرق تدخلهم في السياسات العامة وتأثيرهم فيها.

2 -يهمل دور المحكومين ، وسلوكهم وردود أفعالهم تجاه قرارات السياسة العامة بشكل ملحوظ ، ويجعل منهم أدوات في يد الفاعلين الذين يحوزون على العلاقات والصلاة بصناع السياسات ، ويفترض فيهم الخضوع السلبي التام .

فمنظور القوة ليس كافيا لوحده لتفسير كل التفاعلات ، والعمليات ، والنشاطات التي تحدث أثناء عملية أعداد السياسات العامة ، وهو النقص الذي يفتح الذهن للنظر إليها من زاوية مخالفة ، وهي الزاوية التي نتناولها فيما يلي :

تعريف السياسات العامة من زاوية النظام : تقترب هذه الرؤية لتعريف السياسات العامة ، انطلاقا من تصور للتفاعلات السياسية داخل الدولة والمجتمع ، بأنها تشكل نظام سلوك ، داخل نظام كلي وهو النظام الاجتماعي ، وفكرة النسق أو النظام ، استعارتها البحوث الاجتماعية والسياسية من البنية البيولوجية للكائن العضوي ، واعتبار الحياة السياسية تشبه الكائن الحي ، والقول بأن التفاعلات السياسية هي نظام من أجزاء مترابطة تفسر بنية ووظيفة النظام السياسي ، الذي يعمل من أجل تلبية حاجات النظام ، ويعد الاستقرار والعلاقات المتوازنة بين أجهزته هي الغاية من اشتغاله ، ويتكون كل فعل للنظام السياسي من الفواعل الذين يحددون نسق شخصية ، وما يطمحون إليه من غايات ، ومن البيئة التي تنظم

الإمكانيات المادية ، والتي تكون النسق العضوي للنظام السياسي ، فضلا عن المعايير والقيم الاجتماعية والسياسية التي تكون في مجموعها النسق الثقافي له.

ويعد "دافيد أستن" من رواد الذين سحبوا هذا التفكير البنيوي الوظيفي إلى الميدان علم السياسة ، ووضفها في تحليل السياسة المقارنة ، ليفسر طريقة اشتغال النظام السياسي عموما ، وفي مهمة إعداد السياسات العامة بشكل خاص ، والتي يعرفها بأنها توزيع القيم التي تعبر عن الحاجات المادية والمعنوية في المجتمع ، بطريقة سلطوية أمرة ، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم ، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية ، وتتم ترجمة العلاقة التفاعلية بين النظام السياسي ومحيطه من خلال مكونيين من مكونات السياسة العامة ، وهما المدخلات التي تشكل مطالب صادرة من المحيط ، تجعل النظام السياسي يشتغل ويؤدي وظائفه ، من خلال المكون الثاني للسياسات العامة وهو المخرجات ، والتي تعتبر من نتائج عمل النظام ، الذي يترجم رد فعله على مطالب محيطه ، وتخلق المخرجات فعلا تفاعليا إسترجاعيا من قبل المحيط ، تتولد من جرائه مطالب جديدة ، تستجيب لها المخرجات الجديدة للنظام السياسي ، وهكذا دواليك.

وتتضمن مخرجات النظام السياسي والتي هي محتوى السياسات العامة ، محتوى أساسي وهو التخصيص السلطوي للقيم ، وهذا التخصيص تتحكم فيه وظيفتين أساسيتين عند أستن وهي ، وظيفة ضبط المطالب ، ووظيفة تقليص المطالب ، ويقوم بالوظيفة الاولى المؤسسات التي يستند إليها النظام السياسي في تعامله مع البيئة ، من نواب وأعيان وأحزاب سياسية وجمعيات المجتمع المدني ، كما يمكن أن تكون بعض أجهزة التعبير عن الطلبات أجهزة للضبط ، بحيث تسمح بمرور تلك التي هي في مستوى قدرات النظام ، وتمنع تلك التي تفوق قدراته وإستجاباته ، كما يقوم بمهمة الضبط هذه البنى الثقافية ، والتي هي مجموع القيم والمعايير والمعتقدات التي تحول دون صياغة بعض المطالب ، وهو ما يسميه إستن بالضبط الثقافي.

وبنفس المنهجية والتصور يضيف "جبرائيل ألموند" إلى المدخلات التي يستقبلها صناع القرار ، مدخلات الدعم والتي تزوده بالشرعية والاستمرارية في استصدار مخرجاته التي تستند إلى قدرات محددة للنظام السياسي ، والمعبرة عن أداء النظام السياسي في قدرته

الاستخراجية ، والتنظيمية ، والتوزيعية ، والرمزية ، من خلال قرارات السياسات العامة المتخذة .

من مفهوم السياسات العامة إلى مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع

(la gouvernance) : يعود تاريخ ميلاد هذا المصطلح إلى بداية ثمانينيات القرن الماضي في العلوم السياسية والإدارية ، ويعتبر هذا المصطلح انعكاسا للمتغيرات الحاصلة في أشكال تدخل الدولة في الحياة العامة ، خاصة مع ظهور قوى جديدة فاعلة في التدخل في الحياة العامة للمجتمع ، ويعكس هذا المفهوم رؤية البنك الدولي الذي تبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم ، من خلال الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية ، وقد ظهر المفهوم عام 1989م في أدبيات منشورات وتقارير البنك الدولي ، عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ، ومحاربة الفساد في دول العالم الثالث خاصة الإفريقية منها ، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية ، والنمو الاقتصادي ، فنجاح السياسات الاقتصادية وفق منظور البنك الدولي ، لا يتوقف على الآليات الاقتصادية الفعالة ، ولكن لا بد أن تكون ذات بعد قيمي ، تكفل العدالة والمساواة ، وسيادة القانون على الجميع ، وفي بداية التسعينيات أخذ المصطلح بعد سياسي أكثر ، إذ أصبح يشمل أيضا التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم ، من حيث تدعيم المشاركة ، وتفعيل المجتمع المدني ، وكل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها ، وتم ربط بين جودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع ودرجة رخاء المجتمع ، والتأكيد على أن المفهوم يتعدى إصلاح الإدارة الحكومية ، ليشمل إصلاح الأنظمة السياسية ، من خلال طرح إشكالات تطبيق الديمقراطية ، لمساعدة الدول للانتقال السلس إليها ، وهي وحدها الكفيلة بحل المشكلات والمطالب الاجتماعية التي هي أولى مكونات السياسات العامة .

فإدارة شؤون الدولة والمجتمع أو ما أصطلح عليه الحكم الراشد ، يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة ، والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بها ، ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومات والمواطنين ، سواء كأفراد ، أو كأعضاء في مؤسسات سياسية ، واجتماعية واقتصادية ، وركز على أن المفهوم لا ينصب فقط على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة

شؤون الدولة والمجتمع ، ولكن يكز أيضا على القيم التي تحتويها تلك المؤسسات مثل المساءلة والرقابة والنزاهة.

على ضوء التعاريف السابقة يمكن تحديد خصائص السياسات العامة في ما يلي :

خصائص السياسات العامة : من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص خصائص السياسات العامة التالية :

- ان السياسات العامة هي نشاط حكومة شرعية ، فشرعية نشاط ما هو من شرعية الهيئة القائمة به ، فالحكومة الشرعية هي تلك الحكومة المنبثقة من المنظومة القانونية للدولة التي تمثلها ، فهي تتأسس وتتعين وفق الأطر الدستورية والتشريعات القانونية.

غير أن هذه الشرعية القانونية للحكومة لا تعطي لها رخصة ممارسة نشاطها خارج القانون ، فأي نشاط تقوم به باعتباره سياسة عامة ، لا بد وأن يصدر بشأنها قانون أو مرسوم يجيز أو يمنع تنفيذها ، وعليه يمكن القول أن السياسة العامة تمثل إلتزام قانوني ، يستوجب الولاء من قبل المواطنين حيالها ، كما أن السياسات العامة تحمل قوة الالتزام المستمدة من احتكار الدولة للقهر المشروع ، وبالتالي يتعرض المواطن غير الملتزم بها إلى غرامات وعقوبات .

- السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مقيدة بقانون ، تندرج هذه الخاصية في الشق الثاني من تعريف السياسات العامة بأنها : "اختيار الحكومة لما تفعله أو ملا تفعله ضمن مجال معين " فمالا تفعله الحكومة لا يمكن تقنينه ، فهي سياسة الاكتفاء بالصمت وكف الأيدي بقصد منها في مجال معين ، وهذا السلوك يولد تأثيرات جمة في قطاع من القطاعات

- أن السياسات العامة نشاط هادف وواقعي فهي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، عن طريق برامج واقعية لا خطابات دعائية ، وتعمل في إطار الممكن ، أي أن صانعي السياسات العامة يشكلون المقترحات التي ينبغي لها أن تتناسب مع ما هو ممكن ، الشيء الذي يضمن واقعيتها وأهدافها المبرمجة كنتيجة فعلية.

- أن السياسات العامة شاملة ، ويقصد بالشمول عدم خصوصية السياسات العامة بمجموعة محدودة من الأفراد ، فهي تقع في المجال العام ، وتخص الحياة العامة للأفراد ، سواء كانوا هؤلاء الأفراد مجموع سكان الوطن ، أو إقليم معين أو عمال ومستخدمي مؤسسة معينة.

- أن السياسات العامة هي سياسات مخططة ، ويتطلب التخطيط معرفة وفهم معمق بالمتغيرين التاليين:

1 وضوح فلسفة وقيم صانع القرار السياسي

2 فهم البيئة المحيطة بعملية صنع القرار السياسي ، ويشمل هذا الفهم الاحتياجات الموضوعية للمجتمع ، والتحديات الآنية والمستقبلية ن من مثل القوى الداخلية والخارجية ، والصعوبات الموضوعية ، مثل مصادر التمويل ، كفاءة المستخدمين المكلفين بتجسيدها...إلخ.

إن ملازمة خطط وبرامج السياسات العامة بهذا الفهم ، يعني أن يرافق التخطيط تحديد النقاط التالية :

-تحديد الأهداف : ويشترط فيها الدقة أي قابلة للثياس ، التكامل بين السياسات ، الواقعية في الصياغة.

-تحديد الوسائل : والمتمثلة في إعداد الميزانيات ، وتكييف للاجهزة الادارية سواء في هياكلها أو مواردها البشرية.

-تحديد مجال زمني محدد لانجاز السياسات : بمعنى تحديد كل من المدة الدنيا والقصوى لعملية تجسيد هذه السياسات باعتبار الوقت عنصر مهم في أي خطة.

التطور التاريخي لحقل السياسات العامة المقارنة :

لقد عرفت البشرية منذ فترة مبكرة من حياتها التنظيمية تصورات وخطط وبرامج ، ولو بأشكال مختلفة ومتواضعة ، لمواجهة ما يمكن أن تعترضهم من صعوبات وتحديات ، إلا أن نشوء الدولة الوطنية والتطورات التي شهدتها ، من دولة حارسة ، إلى دولة متدخلة رعائية ، تؤمن لمواطينها الحاجات الحيوية لبقائهم ، ووسائل رفاهيتهم ، أعطى لموضوع السياسات العامة بعدا إضافيا ، تجلت أهميته وحيويته باعتباره هدفا لحماية مصالح المجتمع والأفراد.

ولقد ظهر حقل السياسات العامة المقارنة في رحم السياسة المقارنة ، وهذه الأخيرة تمتد جذورها إلى العلوم الاجتماعية الأخرى ، وذلك لأن جل مواضيعها ليس إنتاجا أصيلا من داخل حقل السياسة المقارنة ، وإنما تم تبنيها من أبحاث العلوم الأخرى داخل النسق

المعرفي الأوربي ، فعلى سبيل المثال نجد أن معظم نظريات السياسة المقارنة ، استعيرت من علم الاجتماع ، الذي هو الأخر أخذها من الانتروبولوجيا ، والتي بدورها تطورت جراء الأبحاث البيولوجية ، عن طريق سحب افتراضاتها إلى العلوم الاجتماعية ، ومن رواد هذه النزعة الأوروبية في علم الاجتماع نجد اغويست كونت ، هربرت سبينسر، فرنسيس بيكون...ألخ .

ومنذ أوائل القرن العشرين ، بدأ يظهر مركز جديد للعلوم الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية ، والتي اشتقت منه السياسة المقارنة منهجيته ، وقد ربط المركز الجديد البحث الاجتماعي بتطور المجتمع ونوعية مشاكله ، ففي الفترة التالية للحرب العالمية الأولى وحتى الخمسينيات ، حاولت العلوم الاجتماعية أن تصبح علمية بنهجها التوجه الإمبريقي ، والتركيز على التخصص والمهنة والنفعية ، وبدأت التخصصات الفرعية تبرز تحت تأثير عاملين هما :

1- الحرب العالمية الأولى وما تركته من أثار تقتضي محو أثارها وإصلاحها.

2- الكساد العالمي الكبير ، وما يقتضيه من التفكير في اجتياز مشكلاته.

ومع بداية الستينيات بدأ الواقع الأمريكي يشهد تزايد حدة الصراع الاجتماعي ، وتزايد حدة الآثار السلبية للتصنيع والتحضر ، والتوجه إلى التحول الديمقراطي ، لذلك أخذ يظهر توجه نحو نظرية الصراع والطبقة ، كاقتراب لدراسة الواقع الأمريكي من خلال الماركسية الجديدة ، ومع التطور التكنولوجي ، وظهور نظم المعلومات التي أخذت تتحكم في حياة الناس ، بدأت تبرز نظرية النظم ، في ظل تزايد قيمة التنظيم والتخطيط ، خصوصا في فترات الركود ، والأزمات التي تقتضي البحث عن مصدر الخلل ، وهي الجهود التي أدت إلى ظهور البنائية الوظيفية ، وهي المقاربات التي تأسست على مبدأ النفعية والبرجماتية كقيمة جوهرية في أي مقاربة ، وهو المبدأ الذي جعلها أكثر امبريقية.

ولقد تدرج اهتمام الباحثين بموضوع السياسات العامة على ثلاث مراحل متعاقبة وكان هذا التدرج مرتبط بشكل أساسي بطبيعة موضوع علم السياسة.

- مرحلة ما قبل السلوكية (التقليدية) : وتعود هذه المرحلة التاريخية إلى الحقبة الزمنية التي تسبق منتصف القرن العشرين ، وبالضبط قبل ظهور التعريف الذي قدمه "هارولد لاسويل"

للسياسة بأنها : من ؟ يأخذ ماذا ؟ متى؟ وكيف؟ وفي هذه المرحلة كانت السياسة والحكم تدرس كفرع من فروع الفلسفة الأخلاقية ، وكانت الجهود منصبة على الدولة والبناء المؤسسي لها ، ودستورها ونظامها القانوني ، على أساس أن علم السياسة هو علم الدولة ، وهي الفاعل السياسي الوحيد ، سواء داخليا أو خارجيا ، كما تركزت المجهودات أيضا حول التبريرات الفلسفية للحكومة ، وأعمال السلطات الثلاث فيها...الخ ، فبقيت الجهود التقليدية وصفية ظاهرية ، بمعنى أنها لم تتعمق في تناول المؤسسات والقطاعات الحكومية ، ولم تعمد إلى فهم وتحليل السلوك السياسي ، ولا التصرفات القائمة بين المؤسسات ، وكانت النتيجة إبقاء محتوى السياسات العامة بعيدا عن البحث والدراسة ، وإن وجدت فهي في ثنايا التصورات المثالية للفلسفة الأخلاقية ، لما يجب أن تكون عليه السياسة عموما.

- مرحلة تأثير المدرسة السلوكية : في مطلع منتصف القرن العشرين استقل علم السياسة عن الفلسفة الأخلاقية ، وأخذ نطاقه في الاتساع خاصة مع إعادة صياغة تعريف جديد لعلم السياسة ، وانتقاله من علم الدولة إلى علم دراسة السلطة والقوة والتأثير ، وقد كانت فترة ما بين الحربين العالميتين هي الفترة التي شهدت تطورا مرحليا هاما في مفهوم السياسة العامة جراء انتشار المدرسة السلوكية في علم السياسة ، وبذلك أثير الاهتمام بالسلوك السياسي في عملية التوزيع وإعادة التوزيع للقيم المحصلة.

وقد تعاظم الاهتمام بموضوع السياسات العامة، بعد الحرب العالمية الثانية ، بفعل تنامي الأصوات المنادية بضرورة تدخل الدولة كمحرك للنشاط الاقتصادي ، وقد بدأت سياسة التدخل في القرن التاسع عشر في قطاعات محدودة ، كبناء المدارس ، وتحسين شبكة الطرق ...الخ ، ثم ما لبثت أن انتشرت بطريقة مذهلة في القرن العشرين ، وكانت الدولة بشكل واسع المهندس الرئيسي لهذه النزعة التدخلية ، والتي اتخذت شكلين رئيسيين مختلفين ، باختلاف قيم المرجعية السياسية التي تؤمن بها القيادة السياسية في الدولة ، تدخل تام وقد ساد في غالبية دول العالم الثالث ومرجعيته العقيدة السياسية الاشتراكية ، التي تجعل من الدولة المنظم والموجه والمسير لحياة المجتمع في جميع مجالاتها ، وتدخل جزئي ، وقد نتج عن سيادة حركة واسعة لمنطق ليبرالية السوق في كل من أوربا الغربية ، والولايات المتحدة

الأمريكية وفي هذا النمط نجد أن الدولة تتدخل بمجموعة نصوص تشريعية وتنظيمية لحركة الرأسمال.

وكيف ما كان تدخل الدولة ، وفي أي مجال كان ، فهو يعبر عن سياسة عامة ، وقد ظهرت فيما بعد دراسات مرتبطة بالسياسات العامة تتعلق بمفهوم المجال العام والقضايا السياسية ، ويقصد بالمجال العام نشاطات وتفاعلات منظومة المدخلات مع منظومة المخرجات ، أما القضايا السياسية فهي التي تعنى بموضوعات الحياة الإنسانية والاجتماعية ، كمياه الشرب ، واستهلاك الطاقة ، وحماية البيئة ، ومعالجة الفقر والجريمة ...الخ ، لذا ظهرت في الجامعات الغربية موضوعات خاصة تدرس بوصفها محاور مستقلة تعنى بها العلوم السياسية ، مثل سياسة التمدن ، سياسة الرفاه ، سياسة مكافحة الجريمة ، سياسة حماية البيئة ، سياسة الحريات العامة.

- مرحلة السياسات العامة المقارنة الجديدة : وتتضمن هذه المرحلة تقييد صناع السياسات العامة ومنفذيها سواء على المستوى العمليات ، أو مضمون السياسات بمجموعة الشروط التي تجسد توجه صناع القرار للأخذ بآليات وقيم الحكم الراشد ، من خلال الأخذ بمبدأ الشفافية في التسيي ر ، وقيم المشاركة ، ومفاهيم التنمية المستدامة ، وحقوق الإنسان والديمقراطية ، وقد جاءت هذه المرحلة على إثر التحولات العالمية التي أفرزتها نهاية الحرب الباردة بين القطبين الروسي والأمريك ي ، واتجاه العالم إلى الأحادية القطبية ، من خلال الترويج إلى العولمة الكونية ، والتي كانت تهدف على مستوى السياسات العامة للدول ، تضمينها محتوى قيمي نابع من تصورات المرجعية السياسية للفواعل الخارجية النيولبرالية ، المروجة للكوننة القيمية ، وتأتي مشروطية سياسات الشرق الأوسط الجديد في هذا الإطار

تصنيفات السياسات العامة : تصنف السياسات العامة وفق العديد من المعايير أهمها:

- وفق درجة تفصيلها نجد : السياسات العامة الأساسية ، والسياسات العامة الإجرائية.

فالسياسات العامة الأساسية ، أو السياسات العامة الدستورية هو مصطلح أطلقه « salisbury » على مجموع الاهتمامات المتعلقة بالشؤون الخارجية والسياسات المدنية لحقوق الإنسان والحريات العامة ، وهي السياسات الموجهة للعديد من التشريعات المحددة للعلاقة بين السلطات المركزية واللامركزية في الدولة ، ولعلاقة السلطات الثلاث فيما بينها ،

وفي هذه السياسات تتضاءل مسألة المرجعية السياسية لصانع القرار السياسي ، على أساس أن هذه التشريعات هي تشريعات اجماعية ، ومن أهم خصائصها الاستقرار والاستمرارية الطويلة نسبيا.

أما السياسات العامة الحكومية أو الإجرائية فتشمل النشاط الحكومي وأعمالها الهادفة إلى تحقيق الأغراض الحكومية والقوى المجتمعية والموازنة بينما ، وهي عمليات ونشاط يخضع للتحليل والتعليل ، وفرز للأسباب والمسببات ، وهذا ما يؤكده " توماس داي " قائلا " إن علم السياسة يتضمن أيضا دراسة السياسة العامة كمضمون يحلل القوى المجتمعية الضاغطة ، والخطوات الإجرائية والمؤسسية التي تمر بها ، والنتائج التي تترتب عليها ، سواء على النظام السياسي ، أو على المجتمع المستفيد ، إضافة إلى الاغراض الجانبية غير المتوقعة التي تنجم عها ".

- وفق معيار النشاط الحكومي نجد : السياسات الإستخراجية ، السياسات التوزيعية ، السياسات التنظيمية ، السياسات الرمزية.

- وفق معيار الهدف نجد : السياسات العامة المتخذة من أجل التنمية الاقتصادية ، السياسات العامة المتخذة من أجل التنمية الاجتماعية ، السياسات العامة المتخذة من أجل الحفاظ على الأمن الوطني.

- وفق معيار السلطة المتخذة لها نجد : السياسات العامة على المستوى التشريعي ، السياسات العامة على المستوى الحكومي ، السياسات العامة على المستوى التنفيذي الإداري .

- وفق معيار البيئة التي تسري فيها نجد : السياسة العامة الداخلية ، والسياسة العامة الخارجية.

عمليات السياسات العامة : إن السياسات العامة لها دورة حياة تبتدأ بعملية الصنع ، ثم تذهب إلى التنفيذ ، وبعدها مرحلة التقييم . وفي هذه المحاضرات سنقتصر على تناول العملية الأولى وهي عملية الصنع ، دون العمليات اللاحقة الأخرى.

عملية صنع السياسات العامة : وهي العملية الأولى في دورة حياة السياسات العامة ، والتي تبتدئ بورود المشكلات العامة إلى صناع السياسات العامة .

ميلاد مشكلات السياسات العامة : ليست كل المشكلات الاجتماعية تأخذ طريقها إلى صانعي القرار السياسي ، فالمشكلات على كثرتها وتنوعها لا تثير جميعها اهتمام صناعي القرار السياسي، إلا بقدر تأثيرها ، وإلحاح الفئات الاجتماعية على تلبيتها ، فقد تعيش فئة من المواطنين في بيئة غير ملائمة ، ولكنهم لا يبدون تذمرا ، ولا يطالبون بتحسين بيئتهم ، نتيجة عدم وعيهم من جهة ، او عدم امتلاك وسائل التأثير في صانعي السياسات العامة من جهة أخرى .

إن انتقال الحاجة الاجتماعية من الجبهة الاجتماعية الى الميدان السياسي ، تستدعي من جهة إيجاد قنوات منظمة لتعبير عنها ، ومن جهة أخرى تعبئة وسائل إدارية ، وتقنية واستخدام إجراءات ، وتخصيص ميزانيات .

إن تسجيل هذه الحاجات على جدول الأعمال للقادة السياسيين يشكل ما اتفق على تسميته المفكرة السياسية ، كما أن الاستجابة لهذه الحاجات خاضعة إلى عالم المعارف والإدراكات التي تشكل التصور الخلفي لإعداد السياسات العامة ، لذا يرى"بيار موللر" أن كل إعداد لسياسة عامة ، تفترض وجود صورة عن الواقع الذي يراد التدخل فيه ، وهذا ما يسميه بالمرجعية السياسية.

وفيما يلي نتعرض إلى مفهوم المفكرة السياسية ، والمرجعية السياسية

مفهوم المفكرة السياسية : يعرف"جاند باديولو" المفكرة السياسية بأنها مجموع القضايا التي تدرك باعتبارها تستدعي جدلا عاما ، وتدخلا من قبل السلطات السياسية الشرعية ، ويميز "روجية كوب" بين ثلاث نماذج من المفكرات السياسية ، وذلك استنادا إلى مصدرها وطبيعة إستراتجيتها وهي.

- نموذج المفكرة ذات المبادرة الداخلية وهي على نوعين.
- نموذج مفكرة التعبئة العامة ، وفيها تكون المبادرة الداخلية مقتصرة على الدوائر الحكومية ، تهدف إلى جلب التأييد ، والدعم لنظام السياسي.
- نموذج المبادرة الداخلية التي تهدف إلى عدم تحول مسألة من المسائل ، او حاجة من الحاجات في المجتمع موضوعا للجدل العام.

ملاحظة : في كل المفكرات يحاول النظام السياسي أن يصبغ السياسات العامة بقيمه وتوجهاته.

والجدير بالذكر أن ليس كل الصراعات والحاجات الجماعية المختلفة تحمل وترفع إلى القيادة السياسية ، و تدرج ضمن نقاط المفكرة السياسية للبحث فيها ، من اجل إيجاد حل لها ، أو إدارتها ، معنى هذا أن هناك آلية لدى صناع قرار السياسات العامة لانتقاء القضايا التي تدرج في المفكرة السياسية ، تعمل وفق معايير معينة منها:

1- معيار طبيعة القضية المطروحة : ويقصد بها قدرة هذه الحاجات والصراعات القائمة في المجتمع لتنبيه متخذ القرار، ويتعلق الأمر هنا بالقدرة الكامنة في موضوع الحاجات التي تجعل منها حاجات ملحة على صانع القرار، وليس قدرة حامل هذه الحاجات أو الفاعل المعبر عنها ، مثال ذلك ما يلي:

- لم يكن لموضوع حماية البيئة في عهد التصنيع الأوروبي صدى سياسي في مفكرة صانع القرار السياسي ، أما اليوم فقد أصبحت من المعايير التي على ضوئها يصنف الحكم على انه حكم راشد في سياسته أم لا.
- لم يكن لموضوع الدين في العملية السياسية من اثر في بداية الانفتاح ، على مفكرة صانعي السياسة العامة بالجزائر ، إلا بعد أن أدى إلى أزمة حادة ، إستهلكت عشرية كاملة من زمن الأمة والمجتمع .

2- معيار مدى تأثير الفاعلين السياسيين : ويقصد به مدى قدرة الجهة المعبرة عن المطالب على التأثير في النظام السياسي ، وهنا يتعلق الأمر بمفكرة مطالب يراعي فيها الفاعل في السياسة العامة أكثر من موضوع المطالب ذاته ، فكثير من الفواعل يستطيعون أن يجعلوا من قضية منحصرة محليا تستدعي حلا محليا ، إلى قضية وطنية محل جدل عام ، وهنا يجد النظام السياسي نفسه يدير الصراع مع هؤلاء الفاعلين ، أكثر مما يستجيب للحاجات العامة للمجتمع ، وهؤلاء الفاعلين يهدفون بالدرجة الأولى إلى أمرين هما:

- حلول محل السلطة صاحبة القرار السياسي إن استطاعوا.
- الإضرار والطعن في شرعية ومشروعية صانع القرار.

و من اجل ضمان استمراره بقدر من الشرعية ، والمشروعية ، يقضي النظام بإدراج مطالب هؤلاء الفاعلين ضمن المفكرة السياسية له.

3- معيار تحديد الاختصاصات القانونية : ويقتصد بهذا المعيار أن الحاجات ، والمطالب ، والمدخلات ، ترد إلى دوائر صناع القرار السياسي عبر هيئات قانونية معدة لهذه المهمة ، وفي حدود مسؤولياتها واختصاصاتها.

فتوزع الاختصاصات بين مختلف الوزارات ، والمؤسسات ، والمصالح الإدارية ، يشكل عنصرا هاما ، يحكم طريقة تنظيم وإعداد المفكرة السياسية ، لذلك ليس من قبيل الصدفة إن تكون قضية مكافحة الجريمة أمر متعلق بوزارة الداخلية مثلا ، ذلك أنها تندرج ضمن اختصاصاتها القانونية.

مفهوم المرجعية السياسية: هي مجموع الإدراكات و المعايير و القيم التي تعتنقها القيادة السياسية ، لكي تهتدي بها مختلف المستويات التنفيذية عند وضع خططها ، و برامج عملها ، و إجراءاتها ، فهي بمثابة التوجيهات التي يسترشد بها الأفراد ، عند اتخاذ القرارات في مختلف المراحل القصيرة و البعيدة المدى ، وتغطي هذه التوجيهات أنواع مختلفة من القرارات الإستراتيجية ، والتكتيكية ، والروتنية.

فالسياسات العامة في الأخير هي محتوى فكري يتكون من حكم قيمي ، أي مرجعية سياسية ، ومعرفة تقنية خاصة بالمجال المتدخل فيه بقرارات السياسة العامة ، و هذه المعرفة المختصة تبرز لنا خاصية من خصائص السياسة العامة ، كونها دائما قطاعية ، و تعبر هذه المعرفة على خصائص مجتمعية ، و حضارية ، تتميز بالخصائص التالية:

1 -أنها معرفة أخلاقية تعبر عن فكرة مثالية ، حيث تحدد الثقافة السياسية لهذه القيم أهدافا عليا.

2 -أنها معرفة حضارية ، تصور مواصفات لما هو مقبول ، وما هو غير مقبول.

3 -أنها معرفة مصبوغة بصبغة العمومية ، فهي عامة تشمل غالبية أفراد المجتمع.

و تتكون المرجعية السياسية عند صانع القرار السياسي من بعدين قيمين هما:

بعد قيمي في موضوع السياسات العامة ، و بعد قيمي في عملية صنع السياسات العامة.

أ - البعد القيمي في موضوع السياسات العامة: و هي تلك القيم التي تؤمن بها دوائر صناعة القرار السياسي في صنع الأهداف الكبرى ، والمستقبلية للسياسات العامة ، فهي القيم التي تتشكل منها الأهداف المختلفة لعملية تخطيط السياسات العامة ، و التي سنرى أنواعها في المحاضرات القادمة.

ومن جملة الأمثلة على هذه القيم هي:

- إيمان صانع القرار السياسي بفكرة فصل الدين عن الدولة.
- إيمان صانع القرار السياسي بالتوجه نحو قيم اقتصاد السوق.

ب -البعد القيمي في عملية صنع السياسات العامة: وهي مجموعة القيم السياسية التي يؤمن بها صانع القرار السياسي في عملية صنع السياسات العامة ، وهذه القيم هي التي تحدد في مجموعها طبيعة النظام السياسي القائم (شمولي ، تسلطي ، ديموقراطي) ، وهذه القيم تتخلص في مدى إيمان صانع القرار السياسي بقيم المشاركة السياسية ، الحوار وقبول الرأي الأخر ، مدى قبول مبدأ التداول على مراكز صنع القرار والسلطة....الخ.

خصائص ومميزات مشاكل السياسات العامة : من أهم مميزات المشاكل التي تباشرها دوائر صناعة القرار في الدولة هي:

1- التبادلية **:** بمعني ان مشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر ببعضها ، فهي متشابكة وذات أجزاء مترابطة من نظام متكامل ، وليست منفصلة عن بعضها **.**

2- الديناميكية : ويقصد بها أن مشاكل السياسات العامة متجددة في هيكل الدولة ، أي كلما عولجت مشكلة ما ، إلا وأوجدت مشكلة جديدة مخالفة.

3- الوضعية : أن مشاكل السياسات العامة هي ذات طبيعة إنسانية واجتماعية ، فهي توجد أينما وجدت التجمعات البرية **.**

4- الذاتية: بمعنى أن مشاكل السياسات العامة يتم تقييمها وفق الخبرات الذاتية ، أو الشخصية للقائمين بصياغة السياسات العامة، أي أن لشخصية رسم السياسات العامة ومحللها تأثيرا واضحا في تفسيرها باتجاهاته وقناعاته.

النماذج النظرية المفسرة لعملية صنع السياسات العامة : لقد تعددت النماذج النظرية التي حاولت تفسير عملية صنع السياسات العامة ، فمنها من انصرف إلى البحث عن كيفية صنعها ، وأخرى اتجهت إلى تحديد الفواعل المساهمة في صناعتها ، وسنكتفي هنا باستعراض النماذج النظرية المهمة في كيفية عملية الصنع.

أ- النموذج العقلاني أو نظريات الرشد الشاملة **:** و في هذا النموذج نجد نمطين أو نوعين من النماذج :

النمط الاول : و قد كان "سايمون simon" من أشهر من قال بهذا النمط الأول ، و في هذا النموذج يتم تحديد قيم و أهداف النظام على ضوء الخيارات و البدائل المتاحة ، و يتضمن الخطوات التالية :

1- جمع البيانات و المعلومات المختلفة.

2- تحديد كل البدائل و الخيارات.

3- تقييم نتائج و عواقب اختيار كل بديل.

4- تحديد أهداف و قيم النظام على ضوء نتائج كل بديل.

5- اختيار البديل الذي يحقق أهداف النظام المحددة.

النمط الثاني: وقد جاء على يد المفكر " lind blom " و هذا النمط يركز على تحديد قيم و أهداف النظام ، قبل البدء في البحث عن البدائل و الخيارات المختلفة لتحقيقها ، و عملية صنع القرار السياسي تتم على ضوء هذا النمط وفق الخطوات التالية :

1- تحديد قيم و ترتيب أهداف النظام و تفضيلا ته العامة مسبقا.

2- تحديد البدائل و الخيارات ذات العلاقة بهذه الأهداف المحددة.

3- حساب نتائج و عواقب كل هذه الخيارات و البدائل.

4- اختيار البديل الذي يحقق أعظم الأهداف و القيم.

غير أن كل من " سايمون و ليند بلوم" يريان أن الواقع الفعلي لعملية صنع السياسة العامة يختلف كثيرا عن النموذج العقلاني الرشيد ، و يتفق الاثنان على وجود مجموعة من القيود التي تحد من إمكانية تطبيق النموذج العقلاني الرشيد ، و هي:

- القيود النفسية: محدودية قدرات صانع القرار السياسي لتحقيق العقلانية الكاملة و ذلك لتشعب مشكلات السياسة العامة.

- القيود الناتجة عن تعدد القيم: اذ قد يخلط متخذو القرارات بين قيمهم الذاتية و قيم الجماهير بمعنى هناك فرق بين العقلانية الفردية و العقلانية الجماعية.

- القيود التنظيمية: إن تواجد الإنسان في منظمة كبيرة تضع و تفرض عليه قيودا كثيرة امام التحليل العقلاني الرشيد.

- قيود التكاليف: و هي قيود الموارد و الجهد والوقت و قيود التكاليف غير المنظورة.

- قيود الموقف: أن صانع القرار يتأثر بقرارات الماضي و مصالح الحاضر و توقعات المستقبل.

ب- نموذج الإضافة التدريجية : ويسمى أيضا النظرية التراكمية ، إن قرارات السياسية العامة وفق هذا النموذج هي حلول وسط بين مجموع الأطراف والمجموعات المؤثرة ، فهو نموذج يسعى ويعطي قيمة كبيرة للاتفاق العام ، أكثر مما يعطي الأهمية لأفضل السياسات ، فهو بهذا يكون ملائما أكثر للديمقراطيات لليبرالية التعددية ومن أهم أفكاره ما يلي:

1- إن واضعي السياسات العامة هي أطراف متعددة ومختلفة ، مما يجعل التصريح بأهدافهم واعتقادهم غير ممكنة ، وذالك تجنبا للصراعات وتسهيلا للاتفاق

2- تسعى الأطراف إلى وضع معايير يتم من خلالها تقييم الأداء الحكومي ، وعلى ضوء هذه المعايير يقوم واضعي السياسات بإدخال تعديلات وإضافات بسيطة نسبيا على السياسات السابقة ، بدلا من القيام بتغييرات شاملة وجذرية على اعتقاد أن:

- عدد قليلا جدا فقط من المشاكل يتم حلها بصورة فورية ونهائية.

- أما البقية الأخرى فهي بحاجة للعودة إلى مراحل متكررة ، يتم خلالها تصحيح الأخطاء بإضافة وتطوير حلول جديدة ، دون إلغائها نهائيا ، فهو قرار علاجي يحافظ على التواصل والاستمرار.

3- تعدد مراكز صنع القرار ، مما يجعل قرارات السياسيات العامة هي عملية تفاعلية بين العديد من الفاعلين ، وقليل جدا منها فقط تصنع من طرف أفراد أو منظمات منفردة ، ذالك أن الفواعل السياسيون وفق هذا النموذج ، قادرون على التكيف والتعامل مع الآخرين من خلال المساومة ، والتفاوض ، وحلول الوسط ، فهم ليسو مثاليون بقدر ما هم عمليون بطبعهم وواقعيون ، يميلون إلى الحلول الواقعية والممكنة .

4- أن القرارات التدريجية تقلل من أخطاء عدم التأكد ، ومن تكاليف المغامرات التي تتخذ لها القرارات الجذرية البديلة.

ج- النموذج المختلط أو المزدوج : وقد جاء هذا النموذج على يد عالم الاجتماع الأمريكي " أتزيوني" بناءا على نقده إلى النموذجين السابقين فهو يرى :

أن النموذج العقلاني يعاني من العديد من النقائص منها:

- تحديد المشكلة من طرف متخذي القرار يعد مشكلة بحد ذاته.

- صعوبة الإلمام بجميع المعلومات اللازمة لكل البدائل المطروحة لحل المشكلة ، وذلك لضغط الوقت ، وصعوبة إجراء إحصائيات صحيحة.

- تعدد القيم ، مما يوسع من إمكانية خلط متخذ القرار بين قيمهم وقيم الجماهير ، وقيم السياسات بذاتها.

كما يرى أن النموذج الإضافة التدريجية يعاني من العديد من النقائص منها :

- أن القرارات التدريجية تساهم في خدمة مصالح الفئات المتخذة ، والجماعات المستفيدة من القرار المتخذ.

- إن اهتمام القرارات التدريجية بالتوقعات القريبة المدى ، سيؤدي إلى الاستمرار في الأوضاع القائمة ، ويحد من الإبداع والتجديد في المجتمع.

- أن القرارات الكبيرة المتعلقة بظروف استثنائية ، كالحرب لا يشملها النموذج التدريجي.

وعلى ضوء هاذين النقدين للنموذجين صاغ النموذج رؤيته من خلال توفيقه بين التدريجية والجذرية ، بحيث تمكن من اتخاذ سياسات تحافظ على النظام القائم ، وتعمق التوجه نحو التغيير ، فالنموذج يسمح بتوظيف الطريقة الرشيدة الشاملة ، والنظرية التدرجية في المواقف المختلفة ، وهذه الطريقة تنسجم مع قدرات متخذي القرارات.

المحور الثاني: الإطار المنهجي لدراسة السياسات العامة المقارنة

مفهوم المقارنة : تعتبر المقارنة إحدى المناهج الفاعلة في دراسة الكثير من الحقول المعرفية، وهي المنهج الذي يضفي الكثير من الموضوعية على الدراسات والأبحاث التي تقودها ، لذا يعتبرها الكثير من الباحثين الاجتماعيين على أنها تقابل المنهج التجريبي في العلوم الطبيعية ، وذلك لاختبار موضوع الدراسة الذي تأطره في أكثر من بيئة ، او زمن ، لذا يعتبرها "ألكسي دي توكفيل " جوهر المنهج العلمي في العلوم الاجتماعية ، ويذهب "جون ستيوارت ميل" لتعريف المقارنة على أنها " دراسة ظواهر متشابهة متناظرة في مجتمعات مختلفة" ، أو هي " التحليل المنظم للاختلافات في موضوع أو أكثر عبر مجتمعين أو أكثر".

ويذهب "جوزيف لابرامبرا" لتعريفها بأنها " عملية تعكس أساسا البحث في أوجه التشابه والاختلاف التي تتميز بها الظاهرة او مجموعة من الظواهر ، التي هي موضوع الدراسة ، تمهيدا لفهمها وتفسيرها ، والتنبؤ بها".

وقد وصف عالم الاجتماع الفرنسي " إميل دوركايم" المنهج المقارن بأنه منهج تجريبي غير مباشر ، أو " المنهج الشبه تجريبي" ، وهذا ما يعني أن المنهج المقارن يجمع بين خصائص المناهج العقلية التجريدية ، وخصائص المناهج التجريبية.

إن التحليل المقارن للسياسات العامة يقوم على افتراض وجود قدر من التشابه والاختلاف بين وحدات موضع المقارنة ، فلا يمكن مقارنة وحدات متماثلة تماما أو مختلفة تماما ، ويقتضي منا طرح مجموعة من التساؤلات المنهجية والتي تتلخص في : لماذا نقارن؟ ماذا نقارن؟ كيف يمكن انجاز عملية المقارنة؟ ما هي التحديات التي تواجه الباحث في عملية المقارنة ؟

إن الانشغال للإجابة عن السؤال لماذا نقارن ، يعد الجهد الأول لكل باحث في كل الدراسات المقارنة ، ذلك أن معرفة الهدف من البحث هو الحافز الذي يدفع الباحث لبذل قصارى جهده من أجل تحقيقه ، ويمكن تلخيص هذه الأهداف في :

1- إن التحليل المقارن للسياسات العامة ، من شأنه أن يثمر زيادة وتعميق في فهمنا للمجتمع ، من خلال نشاط العقل الذي لا يعرف كيف يعمل بكفاءة ، إلا من خلال القيام بمقارنات كما قال " اليكسي دي توكفيل ".

فمعرفة مصادر ونتائج قرارات السياسية العامة لدولة ما موضع المقارنة ، من شانها أن تجعل الذهن يتساءل عن مصادر ، ونتائج قرارات السياسية العامة للدولة الثانية المقارنة بالأولى ، فاعتبار السياسات العامة متغير تابع للبيئة المحيطة بالنظام السياسي ، تجعل من البحث المقارن الكاشف عن دور المتغيرات البيئية ومؤثراتها في صياغة نتائج السياسات العامة ، في حين أن اعتبار السياسات العامة متغير مستقل ، يقودنا إلى البحث إلى أثار السياسات العامة على البيئة والواقع المعاش ، ومثل هذه الاعتبارات من شانها إن تكثف المعرفة بالعلاقات التبادلية من حيث التأثير والتأثر بين البيئة والتفاعلات السياسية ، والسياسات العامة ،وهو ما يؤسس لظهور نماذج نظرية تساعد على تطوير علم السياسة.

2- إن الرصيد المعرفي المتحصل عليه من الدراسات المقارنة للسياسات العامة ، من شانه أن يهيئ الباحث السياسي في الانخراط في معالجة المشكلات الواقعية والعلمية ، وهو الانخراط الذي يكسبه سلطة علمية موازية للسلطة السياسية ، والتي عادة ما تخضعها لها بالإنصات الملزم ن بدل قهر السلطة السياسية المشروع ، ذلك أن هذه الدراسات عادة ما تخلص إلى توصيات ، والتي يمكن أن تتخذ كمرشد لتحقيق الأهداف المخططة.

3- إن الدراسات المقارنة في السياسات العامة تمكن من صياغة خطاب سياسي يساهم في رفع درجة الوعي بحقيقة مشكلات السياسية العامة ، والدور اللازم للعبه في مواجهتها ، وهو الدور السياسي المنوط بعلماء السياسة في تطوير السياسة العامة ، وإثراء النقاش السياسي حول طبيعة المشكلات ، والنشاط الحكومي المتبع في معالجتها في مختلف دوائرها وقطاعاتها الحكومية .

4- إن الدراسة المقارنة للسياسة العامة ، تساعد على التعرف على ما تقوم به الحكومات من نشاطات تجاه شعوبها ، وهو التعرف الذي يجعل نشاطها محل نقاش عام ، والذي من شأنه أن يرفع من درجة اهتمام المواطنين بقضايا الشأن العام ، وتحسين مستوى المعرفة بالمشاكل والتحديات التي يواجهها المجتمع ، من خلال التشخيص العلمي لها ، والتعرف على الطبيعة

المعقدة لتلك المشاكل ، وعلاقتها بمختلف الظروف الداخلية والخارجية ، كما أن الاهتمام بالشأن العام يساهم في رفع مستوى الثقافة السياسية داخل الدولة ، ويجعل الحكام موضع مراقبة شعبية دائمة تساهم مع مرور الوقت في تحسين الأداء الحكومي.

5- تخلق الدراسة المقارنة إمكانية وفرصة إيجاد بدائل متعددة للمشكلات المطروحة ، سواء تلك المتعلقة ببدائل الأخذ ، أو الأخرى المتعلقة ببدائل الاستبعاد ، وهي الإمكانية التي تساعد الحكومة لتبني سياسات صحيحة ، وأهداف واضحة ، وتجنب أخرى عن وعي تام وواضح بمبررات عدم الأخذ.

6- أما علميا فإن الدراسات المقارنة وازدهارها من شأنها أن تطور حقل علم السياسة ليمتد ليشمل كامل بقاع الكرة الأرضية بالدراسة ، بعدما كان حقل الدراسة مقتصرا على الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا.

أما الاستغراق في البحث للإجابة على سؤال ماذا نقارن؟ يوقفنا على تحديد وحدات المقارنة ومتغيراتها ، ومختلف المؤشرات المتحكمة فيها ، وقد حدد baran hogwood وزميله la Gun تصنيفا شاملا للمجالات الدراسية المرتبة بدراسة وتحليل السياسات العامة من خلال المداخل التالية:

1- دراسة محتوى السياسات العامة ، وتهتم هذه الدراسة بتحليل ومقارنة وشرح وتوضيح لأصول وتطور السياسات العامة ، من خلال ربطها بالمجتمع ، وبعمل الإدارات ، فهو جهد يبحث في ميلاد وتطور الإشكالات الاجتماعية المتعددة من إدارية ، واقتصادية ، وثقافية ...الخ ، وينهض بهذه المهمة المتخصص بكل ميدان من ميادين السياسة العامة ، فالاقتصادي ينكب على السياسات الاقتصادية ، والمتخصص في علوم التربية يعكف على دراسة مشكلات السياسات التربوية ...الخ

2- دراسة عمليات السياسات العامة ومقارنتها ببعضها البعض ، وهذه الدراسة تتجه إلى البحث في البدائل المتوفرة لدى صانع القرار ، ومجموع القوى المتفاعلة والمؤثرة في إمكانية اختيار كل بديل مع تتبع النتائج السلبية والايجابية عن اختيار كل بديل على حدى ، ويستقل بهذه المهمة المتخصصين في العلوم السياسية.

3- دراسة مخرجات السياسات العامة ومقارنتها ، وتنصب هذه الجهود على مدى إسقاط قرارات السياسة العامة ، على المشكلات الاجتماعية المعالجة لها ، فهي تبحث في مدى معالجتها الناجعة للظواهر المعتلة ، ومختلف التغيرات والنتائج والأعراض التي تحدثها عملية تنفيذ السياسات العامة ، في ضوء الاعتبارات الاجتماعية ، والاقتصادية ، والتكنولوجية...الخ ، ويتطلب ذلك التأكد من مطابقة النتائج بالأهداف ، وذلك من خلال وجود معايير رقابية ، يتم القياس بموجبها كل المجالات المختلفة ، وقياس الأداء عادة ما يكون بالمتابعة بالتقارير المكتوبة ، والشفوية ، والزيارات الميدانية بهدف تشخيص المشكلات.

4- دراسة تقويم السياسات العامة ومقارنتها ، ويقصد بها مجمل الحلول التي يتم ابتكارها للمشكلات المشخصة أثناء الانجاز ، من أجل التنفيذ السليم للسياسات العامة المتخذة.

5- دراسة نظم المعلومات المتاحة في صنع السياسات العامة ، وهي الأبحاث التي تعكف على طبيعة النظم المعلوماتية اللازمة والمساعدة لصنع سياسات عامة هادفة ، فهي تبحث في قيمة وأهمية المعلومات من جهة ، وعن المصادر المتعددة من جهة أخرى ، وعادة ما تكون المناقشات الرسمية في كافة المستويات التشريعية والتنفيذية ، أو الجدل غير الرسمي من طرف الفواعل غير الرسمية من أحزاب ومنظمات والرأي العام ، أو من خلال أراء ونقاش الخبراء ، والأكاديميين كلها مصادر المعلومات لعملية المقارنة.

6- مقارنة العمليات المتعلقة بتحسين عملية صنع السياسات العامة ، وهي الدراسات التي من شأنها أن تجعل من آلية عمل الحكومة أكثر فعالية في صنع وتنفيذ السياسات العامة ، كأن تتجه المقارنة إلى تحسين الجهاز الإداري من أجل تزويد صناع القرار بالخبرة والمعلومات الكافية لرسم السياسات العامة وتنفيذها ، أو إصلاح السياسات العامة من أجل إضفاء قدر معين من الشفافية والمشاركة السياسية في القرار السياسي.

أما البحث عن الإجابة على السؤال كيف نقارن ، وكيفية إنجازها ، فالجهود تقتضي البدء في عملية وصفية للسياسات العامة المراد مقارنتها ، لاكتشاف أوجه الشبه ، وأوجه الاختلاف بينهما ، سواء كانت هذه المقارنة مقارنة مكانية من خلال دراسة سياستين عامتين أو أكثر متباينتين قي بيئات مختلفة ، أو مقارنة زمانية ، بمقارنة سياسة عامة واحدة من نفس البيئة ، وفي فترتين زمنيتين مختلفتين.

أما البحث عن سؤال ما هي التحديات والصعوبات التي تواجه دارسي السياسات العامة المقارنة ، فيوقفنا على جملة من المعوقات البحثية ، والمتمثلة في :

- الموضوعية : والمقصود بها تجنب الباحث المقارن للقيم والأفكار الذاتية التي يعتنقها ، وهذا التجنب نسبي ، ذلك أن خط تفكير أي باحث أو محلل ، وإختياره للموضوع الدراسة مرتبط بدرجة أو أخرى في عمقه ، بمثله العليا ، ومعتقداته ، ومصالحه التي يؤمن بها ، فإذا كانت المقارنة هي المنهج الامبريقي التجريبي ، فإن اختيار وحدات المقارنة ومتغيراتها ، خاضع إلى منظومة القيم والمثل لدى الباحث ، والتي تدفعه لاختيار هذا الموضوع دون الأخر.

- نقص المعلومات والبيانات وتضاربها، وعدم ثباتها ، مما يرهن قرار السياسات العامة وأهدافها إلى النقص

- صعوبة الحصول على المعلومات ، وذلك راجع إلى السرية التي تحاط وتضرب على المعلومات ، وهذا يختلف من نظام إلى أخر ، باسم المصلحة العليا للوطن ، أو بدعوى السر المهني ، وهيبة الدولة وثقافتها ، بهدف التقليل من مخاطر تداعيات تسريب المعلومات على استقرار الدولة والمجتمع ، فعدم استجابة البيئة السياسية لنظام السياسي لمثل هذه الدراسات ، وغايتها العلمية التي ينشدها الباحث ، وعدم استساغة الفواعل والأفراد للأفكار والاتجاهات الغائية المنشودة ، تجعل الباحث يصادف في حقل بحثه صعوبات جمة ، ويوضع موضع الشك والريبة ويساء به الظن ، وهذا الموقف يؤدي به إلى الحصول على بيانات زائفة ، لا تعبر عن حقيقة الظواهر السياسية ، فتضطرب نتائجه ، وتتعثر دراسته ويصل إلى قوانين فاسدة ، لا تعبر عن حقيقة الظاهرة المدروسة ، لذلك لا بد من الحصول على تأييد البيئة الرسمية لموضوع الدراسة ، والبحث وإقناع المسئولين والزعماء والمشاركين السياسيين بالغايات العلمية والعملية التي يرمي إلى الباحث في السياسات العامة.

- ندرة الدراسات المقارنة في مجال السياسات العامة ، لاتخاذها دليلا نموذجيا للمقارنة ، وذلك لحداثة الاهتمام بالسياسات العامة ، وهو ما يفسر استنساخ السياسات العامة للدول العالم الثالث ، لتجارب الدول المتقدمة ، دون أخذ بعين الاعتبار اختلاف الظروف البيئية والمجتمعية.

البحوث الخاصة بالأعمال الموجهة لمقياس السياسات العامة المقارنة:

1- ماهية السياسات العامة المقارنة.

2- التطور التاريخي لميلاد حقل السياسات العامة المقارنة.

3- تصنيف السياسات العامة وفق النشاط الحكومي (السياسات الاستخراجية ، السياسات التوزيعية ، السياسات التنظيمية ، السياسات الرمزية)

4- تصنيف السياسات العامة وفق معيار الهدف.

5- تصنيف السياسات العامة وفق معيار البيئة التي تسري فيها (سياسات عامة داخلية ، سياسات عامة خارجية)

عملية صنع السياسات العامة.

6- الفواعل الرسمية في عملية صنع السياسات العامة .

7- الفواعل غير الرسمية في عملية صنع السياسات العامة .

8- الأطر النظرية المفسرة لكيفية صنع السياسات العامة.

9- الأطر النظرية المفسرة لفواعل صنع السياسات العامة.

10- عملية تنفيذ السياسات العامة.

11- عملية تقييم السياسات العامة.

12- المقارنة كإطار منهجي لدراسة السياسات العامة .

13- مقارنة السياسات العامة التنموية بين المغرب والجزائر

14- سياسات التعليم العالي في الجزائر بين النظام الكلاسيكي ونظامLMD

14- السياسات التربوية بين التعليم الأصلي والمدرسة الأساسية بالجزائر.

قائمة المراجع :

- د. أحمد مصطفى حسين ، مدخل إلى تحليل السياسات العامة. الطبعة الاولى ، عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2002.

- د. جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، ترجمة : أ.د عامر الكبيسي . الطبعة الاولى ، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 1999.

- جبرائيل ألموند ، بنجام بويل ، روبرت مندت ، السياسة المقارنة إطار نظري ، ترجمة : محمد زاهي بشير المغربي . الطبعة الأولى، بن غازي : دار الكتب الوطنية ، 1996.

- د. خليل حسين ، السياسات العامة في الدول النامية . الطبعة الأولى ، بيروت : دار المنهل اللبناني ، 2007.

- فهمي خليفة الفهداوي ، السياسة العامة ، منظور في البنية والتحليل . الطبعة الاولى ، الأردن : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2001.

- د. محمد قاسم القريوتي ، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة . الطبعة الاولى ، الكويت : مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، 2006.

- موفق حديد محمد ، الإدارة العامة (هيكلة الأجهزة ، وصنع السياسات ، وتنفيذ البرامج الحكومية) عمان : دار الشروق للنشر والتوزيع ، 2000.

- د. وصال نجيب العزاوي ، مبادئ السياسة العامة (دراسة نظرية في حقل معرفي جديد). الطبعة الأولى ، عمان : دار أسامة للنشر ، 2003.